發佈：2017-07-11, 週二 10:22
點擊數：22015



1996年李登輝主政時代正式提出「防衛固守、有效嚇阻」的軍事戰略構想，以「打什麼、有什麼」為目標的兵力整建構想，強調「戰略持久」、「戰術速決」的防衛作戰指導。[1]當時的軍隊員額為60萬，1997年開始配合軍事戰略構想由攻勢作戰轉為守勢作戰，自1998年實施「精實案」開始分3階段於2001年6月前完成軍隊員額裁減為40萬。[2]但「防衛固守、有效嚇阻」的軍事戰略構想並未改變。2000年民進黨陳水扁政府上台，在國防政策上雖仍然維持「防衛固守、有效嚇阻」的軍事戰略構想，但強調「全民防衛動員」的能力與規劃，以及建構一個扁平化的指揮組織體系。[3]2004年實施「精進案」繼續執行裁軍，2008年前將軍隊編制員額由40萬裁減為27萬5千元，而軍事戰略構想調整為「有效嚇阻、防衛固守」，同時義務役役期配合民進黨的政治承諾自2001年起役期從2年逐漸修減到2008年改為1年。同年國民黨馬英九政府執政後又將軍事戰略構想由「有效嚇阻、防衛固守」調整為「防衛固


Phoca PDF

守、有效嚇
阻」，就思想上而言，
即是僅是將「目標」與「手段」做調整，除此
之外2012
年馬英九為競選連任承諾推動募兵制度停止徵兵制度，並強化國軍災害防救的任務。使得軍隊在
任務工作上產生重大的變化。2013
年台灣在國防政策上提出建
構「固若磐石」的國防武力，強調「創新/
不對稱」思維建
立可恃戰力，但國防戰略與軍事
戰略構想則仍維持以往的政策。[4]2014
年底完成「精粹案」將軍隊員額縮減為21.5
萬人，以及推動軍隊全
募兵制。但由於招狀況不佳，全募兵制地推動
延至2016年，並繼續精簡裁減軍隊員額至19到17萬之間。[5]
蔡英文政府上台後，許多當過兩年兵役地民眾看到部隊訓練不佳的現況，要求恢復徵兵制的聲浪紛紛表達出來，但對屆臨當兵的役男而言，卻不願意當兵。因此，從當前台灣社會現況來說，國防役、替代役男及4
個月的新兵訓練政策。回頭恢復以往二年兵役的徵兵制度機率應是微乎其微。台灣度國防建設在人員訓練不佳，相對武器裝備與中國落出太大的狀況下。台灣的兵役制度該何去何從，作者將從未來防衛作戰戰爭型態、軍事戰略目標設定及國家國防事務運作體系三個面向分析：

## 防衛作戰的改變

首先是台灣未來防衛作戰戰爭型態：在現今全球化時代，自2003
年美伊戰爭後，國與國之間大規模軍事衝突發生的機率大為降低，對鄰國領土擴張已不再是強權或霸權國家展現能力的手段。國際法中所強調人權的普世價值，已受國際社會絕大多數國家認同的狀況下，未來大規
模的武裝衝突與殲滅戰發生的機率微乎其
微。台灣面對2000
年以後中國國防武力發展到已無法抗衡的狀況下，依據上述的觀點我們試著站在中國的立場，從軍
事與
政治兩個
層面分析中國如何
看待「台灣問題」。首先假設中國強
硬運用其民族主義意志(就像美國發動對伊拉克戰爭一樣)
，對世界宣稱在一個中國的原則下，以武力直接迫使台灣投降結束內戰完成中國統一。如果從軍事層面來看，這樣的完成中國領土主權統一的成功機率不無可能。也許會受到國際西方民主國家的制裁，國家經濟發展會受的不小的衝擊，但是國家不會滅亡。以現實主義的觀點而言，對中國的制裁效果是短時間的，對中國這樣的大國來說國家發展的時間是可以等待的。然第二個假設是台灣問題是一個政治問題，而且不是中國優先處理的問題。那中國期待以和平方式解決台灣問題將是當前核心目標，不放起武力統一台灣則是中國無法放棄的最後手段與底線。另就美國而言，維持台海軍事對立又不改變現狀，非常符合美國的國家利益。由此推斷台灣未來是走向獨立或統一，不在台灣人民本身的意願，而在於美、中兩國競合的利益。另在實施地面防衛作戰時，戰力的核心在於後備動員，而動員後地面防衛作戰是否能持久與成功在於國民的共識與意志。以台灣


Phoca PDF

現在統、獨所
產生的社會仇視對立、年輕
人不願參與國防與後備制度不佳的狀況，「1996
年台海危機」所出現的移民潮現
象，是值得我們觀察與深思的。
且對中國而言，只要現階段台灣不宣布獨立將「中華民國」改為「台灣國」，短時間「台灣問題」應不是中國優先處理的問題，所以中國對台灣會發動大規名的殲滅作戰的機率將不高。

## 軍事戰略重定位

其次是軍事戰略目標設定：軍事
戰略目標與建軍方向須從客觀的國際
環境條件分析明定。從1996
年台灣軍戰略構想從「攻守
一體」改為「防衛固守、有效嚇阻」後，2008
年雖然所有前後有所對調，但以陸地防衛作戰為主的軍事戰略想始終沒改變，但軍隊員額卻逐步縮減，然軍隊卻由40萬縮減成17
萬，以兵力現況不知如何能達成國防部所制定的軍事戰略構想。雖說先進武器裝備的更新除可增強攻擊能力與距離外，亦可降低操作人力之需求。但相對的敵對的中國在武器裝備現代化的發展上更為快速，能
力更強。這樣更凸顯台灣軍事戰
略構想與執行能力的巨大落差。2017年3月23日國防部雖在106
年「四年期國防總檢討」報告中
提出「防衛固守、重層嚇阻」的軍事戰略，但仍跳脫不了以中國為唯一的威脅，地面防衛作戰為主要軍事戰略。所謂「重層」國
防部答覆是從距離1300
公里開始。但對於中國彈
道飛彈攻擊的攻擊、化學式電磁脈衝彈及GPS
干擾與遮末等能力而言，台灣是否能執行中國內陸重層攻擊與攔截的能力值得商榷，尤其所謂雄二E巡弋飛彈若GPS
無法有
效運作，飛彈
是打不出去的。另所謂「嚇
阻」或台灣國防部強調的所謂「創新/
不對稱」戰力，我們從比較台灣與中國在武器裝備與國防建設發展狀況分析，似乎沒有一項具有嚇阻中國的戰力。

## 國家指揮鏈的運作

最後是國家國防事務運作體系：依據台灣政府體系架構，國防部隸屬行政院與美國國防部質借隸屬美國總統不同，美國國防部會依總統辦公室所提年度國家安全戰略報告，提出年度國防戰報告。而現今國防部直接依據總統的國家戰略(
假設馬英九的不獨、不統、不武，以及蔡英文就職演說中第四點區域的和平穩定發展與兩岸關係與第五點外交與全球性議題的宣示為國家戰略)
擬定國防戰略與軍事戰略構想，卻忽略行政院在國防事務所應該扮演國防政策指導的腳色，因為行政院負責國防預算的編列、指導內政部後備部隊與兵役執行及經濟部物資動員的配合等，這些


Phoca PDF

都不需要行政指導執行的。台灣政府行政院長久以來不介入國防事務，主要原因為蔣介石、蔣經國本身就具有軍人背景了解國防，因而主政時期強勢掌控國防與軍隊，行政院只專注於內政、經濟事務即可所養成的慣例。再現今總統對國防與軍事非其專業的狀況來說，行政院在國防事務所扮演的角色就非常重要了
。基本上國防部必須承襲總統的「國家戰略」(概念)、「國家安全戰略」(
具體方向與目標)及國防政策指導方針(工作執行)
，擬定軍事戰略構想與設定軍事戰略目標，在規劃建軍構想，這樣才能了解需要多少國防預算與部隊員額已達成軍事戰略，支撐國家安全戰略與國防戰略。方能依據國家整體人力規畫需求，提出適切的「兵役制度」。

依據上述三項分析，台灣全募兵制的推動係由上而下的政策指導，且募兵制所帶來人員不足，國防人事預算將持續增加而國防預算逐漸減少的狀況下。國防部所制定的「防衛固守、重層嚇阻」軍事戰略是達不到。若從「手段」與「目標」的戰略觀點分析，當「手段」無法達成「目標」，而「手段」又無法改變時，就必須調整「目標」。所以，台灣對於兵役制度紛爭的核心問題，在於軍事戰略構想與目標，未能配合「手段」也就是募兵制度所造成部隊員額不足與武器裝備度落差，而作適切的調整。因此，台灣兵役制度之所以無法明確定論在於國家安全委員會秘書長、行政院長及國防部長(軍政軍令一元化後)
均未盡到其責任。國家安全委員會依配合新任總統的施政理念與「國家戰略」，將概念性的政策，具體擬定成為具有方向性的「國家安全戰略」提供總統參考並公布。行政院長則依據國家安全戰略提出「國防政策指導方針」，作為政府各部會配合協調的依據。國防部則依據總統的國家安全戰略與行政院的國防政策指導方針，擬定軍事戰略構想與設定目標。如今台灣因由上下的政策改變，導致國防武力無法達成軍事戰略目標，而國防部長既不調整軍事戰略目標，又昧於現實告訴總統與國民沒問題，推定全募兵制的馬英九政府國防部長，應負起讓台灣國防建設嚴重弱化最大的責任。

---

[1]國防部「國防報告書」編纂
小組，《中華民國八十五年國防報告書》(台北：黎明文化事業，1996年)，頁62-63。

[2]國防部「國防報告書」編纂
小組，《中華民國八十七年國防報告書》(台北：黎明文化事業，1998年)，頁145。

[3]國防部「國防報告書」編
纂委員會，《中華民國八十九年國防報告書》(台北：國防部，2000年)，頁69。

[4]國防部「國防報告書」編


Phoca PDF

纂委員會，《中華民國一○二年國防報告書》(台北：國防部，2013年)，頁77。

[5]國防部「國防報告書」編
纂委員會，《中華民國一○四年國防報告書》(台北：國防部，2015年)，頁77。

作者 常漢青 為備役上校曾任康定級艦艦長


Phoca PDF